



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 czerwca 2014 r.

Poz. 2707



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.87.4.2014.SP1-2

Wrocław, dnia 2 czerwca 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Mysłakowice Nr L/301/14 z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie zmian do Uchwały Nr 273/XXXIII/2005 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 28 kwietnia 2005r. w sprawie określenia zasad obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, rozmiaru i zasad udzielania zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć udzielanych dyrektorom i wicedyrektorom w szkołach i w przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mysłakowice na sesji w dniu 29 kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr **L/301/14** w sprawie *zmian do Uchwały Nr 273/XXXIII/2005 Rady Gminy Mysłakowice z dnia 28 kwietnia 2005r. w sprawie określenia zasad obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, rozmiaru i zasad udzielania zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć udzielanych dyrektorom i wicedyrektorom w szkołach i w przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli*, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana przez Wójta Gminy Mysłakowice pismem z dnia 6 maja 2014 r. (znak: BRG/209/14) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 8 maja 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 167). Ponadto Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Wskazano także art. 42 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 191), zgodnie z którym organ prowadzący szkołę

lub placówkę określa tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć nauczycieli szkół niewymienionych w ust. 3, nauczycieli szkół, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1a, nauczycieli prowadzących kształcenie w formie zaocznej, nauczycieli kolegiów pracowników służb społecznych, nauczycieli kształcenia na odległość, nauczycieli realizujących w ramach stosunku pracy obowiązki określone dla stanowisk o różnym tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin, pedagogów, psychologów, logopedów, doradców zawodowych prowadzących zajęcia związane z wyborem kierunku kształcenia i zawodu w celu wspomagania uczniów w podejmowaniu decyzji edukacyjnych i zawodowych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11 ustawy o systemie oświaty, bibliotekarzy bibliotek pedagogicznych oraz zasady zaliczania do wymiaru godzin poszczególnych zajęć w formie zaocznej i w kształceniu na odległość.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Gminy dokonała nowelizacji uchwały Nr 273/XXXIII/2005 z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie określenia zasad obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, rozmiaru i zasad udzielania zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć udzielanych dyrektorom i wicedyrektorom w szkołach i w przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli.

W toku postępowania nadzorczego Organ Nadzoru, pismem z dnia 9 maja 2014 r. (znak: NK-N.4131.87.4.2014.SP1), wniósł do Przewodniczącej Rady Gminy Mysłakowice o udzielenie informacji, czy przed podjęciem przedmiotowej uchwały został spełniony wymóg wynikający z art. 19 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, a także wniósł o przesłanie kopii ewentualnie uzyskanych opinii związków zawodowych.

W odpowiedzi z dnia 19 maja 2014 r., Przewodnicząca Rady Gminy Mysłakowice wyjaśniła, że projekt przedmiotowej uchwały nie był przedmiotem konsultacji ze związkami zawodowymi.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. Nr 100, poz. 1080), zwanej dalej „ustawą o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych”, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy (ust. 1). Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2).

W celu ustalenia, które akty prawne dotyczą zagadnień objętych zadaniami związków zawodowych należy ocenić, jakie zadania stawia ustawodawca organizacjom związkowym. Z ustawy o związkach zawodowych wynika, iż organizacje tego rodzaju powołane są do reprezentowania i obrony praw, interesów zawodowych i socjalnych ludzi pracy (art. 1). Związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby, a także bronią ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych (art. 4). Związki zawodowe współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku (art. 6). Zatem ilekroć projekt aktu prawnego zawierać będzie regulacje dotyczące wskazanej wyżej materii, odpowiednie organizacje związkowe uprawnione będą do zaopiniowania projektu takiego aktu, a organ prawodawczy zobowiązany będzie do przedłożenia projektu aktu do zaopiniowania zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

Zauważyć należy, że uprawnienie związków zawodowych wynikające z art. 19 ustawy o związkach zawodowych jest niezależne od faktu przynależności do związków osób, na które rozciągną się skutki projektowanego aktu prawnego. Organizacje związków zawodowych spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji uprawnione są zatem do opiniowania wszystkich aktów prawnych dotyczących materii objętej zadaniami związków zawodowych niezależnie od faktycznej działalności związku na obszarze będącym przedmiotem regulacji zamierzonego aktu prawnego.

Aktualnie działają trzy organizacje związkowe spełniające kryterium reprezentatywności w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej, a mianowicie: Forum Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Zważywszy na to, że udział związków zawodowych w procesie legislacyjnym jest regulowany ustawowo, przypadek, w którym pominięto w opiniowaniu projektu uchwały organu gminy związki zawodowe – zdaniem Organu Nadzoru – nie może być potraktowany inaczej jak tylko jako naruszenie prawa istotne, a więc dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały i wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

Ujmując powyższe ustalenia w kontekście konkretnego przypadku, należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała, regulując kwestie dotyczące wymiaru godzin poszczególnych grup nauczycieli, niewątpliwie dotyczy „interesów pracowniczych”. Z kolei związki zawodowe upoważnione są do ochrony tych interesów. Zażądano więc konieczność poddania projektu uchwały procedurze konsultacyjnej z art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

W ocenie Organu Nadzoru w przedmiotowej sprawie mamy zatem do czynienia z uchwałą dotyczącą spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i jednocześnie dotyczącą „interesów pracowniczych”. Mając na uwadze powyższe, stwierdzenia wymaga, że Rada nie przedłożyła projektu przedmiotowej uchwały do zaopiniowania związkowi zawodowemu reprezentatywnym w rozumieniu ustawy o Komisji Trójstronnej.

Należy zatem podkreślić, że prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność przedłożenia projektu aktu prawnego do zaopiniowania. O ile przepisy prawa przewidują taki obowiązek w stosunku do aktów określonej kategorii, nie wykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu w całości.

Jak wskazał NSA w uchwale z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt I OPS 2/10, mając na względzie szeroki zakres pojęcia aktów prawnych, przy ocenie czy istnieje obowiązek przekazania określonej uchwały do zaopiniowania organizacji związkowej, w pierwszym rzędzie należy zatem badać czy jej przedmiot dotyczy spraw publicznych o istotnym znaczeniu społecznym i mieści się w zakresie działania związków zawodowych. Jeśli przedmiotem uchwały jest określone rozwiązanie organizacyjne o charakterze wewnętrznym nie mające związku z zadaniami związków zawodowych to nie ma obowiązku poddawania go opiniowaniu, jeśli natomiast zamierzone zmiany organizacyjne miałyby związek z zadaniami związków zawodowych i wywoływały skutki zewnętrzne to należy je poddawać opiniowaniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 maja 2012 r., odnosząc się do uchwały w przedmiocie rodzajów świadczeń przyznawanych w ramach pomocy zdrowotnej dla nauczycieli, wskazał, że organ samorządu terytorialnego uchylając się od przedstawienia organizacji związkowej, reprezentatywnej w rozumieniu ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych (...) projektu uchwały dotyczącej bezpośrednio praw i obowiązków pracowniczych – w zakresie jego uprawnień opiniodawczych – naruszył ciężący na nim obowiązek ustawowy zapewnienia temu związkowi współuczestnictwa w procesie legislacyjnym (sygn. akt IV SA/Wr 797/11). Powyższe, w ocenie Organu Nadzoru, pozostaje aktualne w przypadku przedmiotowej uchwały.

Organ Nadzoru stwierdził również podjęcie § 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Rada Gminy Mysłakowice w § 4 uchwały przyjęła: „*Uchwała wchodzi w życie w dzień podjęcia*”.

Podkreślenia wymaga, że uchwała rady gminy w sprawie określenia zasad obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, rozmiaru i zasad udzielania zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć udzielanych dyrektorom i wicedyrektorom w szkołach i w przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli, stanowi akt prawny zawierający przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalności uchwały decyduje bowiem fakt, że na brzmienie przepisów uchwały będzie mógł się powołać każdy nauczyciel w szkole lub placówce, dla których organem prowadzącym jest Rada Gminy Mysłakowice. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. Cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku

prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej uprawnienie lub obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Powyższe stanowisko potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 stycznia 2006 r. (sygn. akt IV SA/Wr 385/04).

Organ Nadzoru zauważa również, że Rada Gminy Mysłakowice pierwotną uchwałę - Nr 273/XXXIII/2005 z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie *określenia zasad obliczania tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć nauczycieli przedmiotów w różnym wymiarze godzin, rozmiaru i zasad udzielania zniżek tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć udzielanych dyrektorom i wicedyrektorom w szkołach i w przedszkolach oraz określenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla niektórych nauczycieli* - uznała za akt prawa miejscowego i skierowała do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała ta została opublikowana we wskazanym Dzienniku o Nr 101 w 2005 r. pod pozycją 2171. Zdaniem Organu Nadzoru każda kolejna uchwała nowelizująca powyższą uchwałę pierwotną stanowi także akt prawa miejscowego i powinna również zostać ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP). Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa powołana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 ustawy).

Natomiast przepis art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z tym artykułem w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; 3) statuty związków międzygminnych oraz statuty związków powiatów; 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespółonej; 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespółonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy; 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte: a) między jednostkami samorządu terytorialnego, b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej; 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa; 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy; 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego; 9) statut urzędu wojewódzkiego; 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jak stanowi art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, jest zatem obowiązkowe.

Stwierdzenia wymaga zatem, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Mysłakowice nie odpowiada wymaganiom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy prawa. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga więc ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450, ze zm.), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej "bezpiecznym podpisem elektronicznym". Tymczasem Rada nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa

w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*.

Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi zatem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Art. 7 Konstytucji RP określa obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Za takie, w ocenie Organu Nadzoru, nie może być uznane postanowienie o wejściu w życie uchwały zaliczanej do katalogu aktów prawa miejscowego w konkretnie wskazanym dniu bez uprzedniej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Powyższe, w ocenie Organu Nadzoru również czyni zasadnym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jako podjętej z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz